Fiche 6 : Les groupes citoyens

La Direction générale de la santé (DGS) a souhaité approfondir la question de la participation des usagers-citoyens au système de santé à travers plusieurs démarches. A cette fin, elle a confié à Planète Publique la réalisation d'une étude sur les différents modes de participation, réalisée à partir d'une cinquantaine d'entretiens et d'une revue documentaire. Ce travail a abouti à la production de deux rapports : un rapport stratégique et un autre, complémentaire et plus opérationnel, prenant la forme de 12 fiches thématiques. La présente fiche est un extrait de ce deuxième rapport.

Le contenu de cette fiche relève de la seule responsabilité des consultants de Planète Publique et n'engage ni la DGS, ni les membres de l'instance de suivi de l'étude.

▪ Etat des lieux

Plusieurs dispositifs impliquant la réunion réitérée d'un groupe de citoyens non organisés ont été réunis ces dernières années. Le tableau suivant fait état de quelques unes de ces pratiques :

teur	Sujet	Groupe	Date
OPECST – Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques	L'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation	1 groupe de 15 citoyens	1998
12 organisations issues de 9 pays européens (Cité des Sciences pour la France) avec le soutien de la Commission Européenne http://www.meetingmindseurope.org/france_site.aspx?SGREF=160	Les neurosciences (Meetings of minds - Sciences du cerveau et société)	1 groupe de 126 citoyens européens constitués de 9 panels nationaux de 14 personnes	2004-2006
Région Ile de France	Les nanotechnologies	1 groupe de 15 citoyens	2007
Association pour la prévention de la pollution atmosphérique (avec le soutien du Conseil	Les enjeux de santé liés à l'environnement : entre inégalités, vulnérabilité et qualité de vie	1 groupe de 15 citoyens	2010

Régional Ile de France)			
Conseil régional des Pays de la Loire	Vers une politique régionale plus forte en matière de santé : quelle valeur ajoutée, pour quel coût ?	1 groupe de 15 citoyens	2008
Ministère de la Santé	Bioéthique	3 groupes de 15 personnes	2009
IRSN	Le radon dans l'habitat privé	1 groupe de 15 citoyens	2010

En l'absence d'une terminologie éprouvée et partagée, il est possible de distinguer au regard des pratiques professionnelles existantes, quatre types de groupes réunissant physiquement des usagers, habitants ou citoyens[1].

- **Les focus groupes**

Un focus groupe réunit pendant 3 heures, généralement en fin d'après-midi, 12 à 15 personnes ayant des caractéristiques homogènes. Il fournit des informations qualitatives au cours d'une discussion ciblée et dirigée (guide d'animation). La technique fait appel à l'interaction entre les participants pour enrichir et consolider l'information collectée. Les participants ne sont généralement pas informés du sujet réellement traité, pour éviter tout a priori ; la discussion est amenée progressivement sur le terrain recherché par l'animateur. Ce sont les opinions communes émises dans les différents groupes qui constituent le résultat fiable des focus groupes. Ces opinions sont analysées par l'animateur.

- **Les panels citoyens**

Les panels citoyens développent les focus groupes en réunissant plusieurs fois les groupes constitués. Cette approche permet d'aller plus loin dans l'analyse d'une problématique qui nécessite un certain apport d'informations aux participants. Elle permet également de travailler sur des préconisations. Le dispositif prévu doit veiller à ne pas « professionnaliser » les citoyens participant en les réunissant de manière trop importante. Compte tenu de la répétition des réunions, il est difficile de ne pas prévenir les citoyens du sujet traité. Comme dans les focus groupes, c'est l'animateur des ateliers qui interprète les analyses et propositions des citoyens et les retranscrit pour le maître d'ouvrage.

[1] Les formules de type « tables rondes » ou « états-généraux » ne sont pas prises en compte ici, car elles ne reposent généralement pas sur la participation de représentants du grand public, mais sur celle de la société civile organisée

❖ Les ateliers citoyens

Les ateliers citoyens[2] vont plus loin que les panels citoyens en termes de mobilisation. Ils permettent à un ou plusieurs panels de se réunir deux sessions (souvent des week-ends) pour prendre connaissance et discuter d'un sujet avec une série d'intervenants extérieurs, ayant différentes positions sur le sujet. Lors d'une troisième session, les citoyens écrivent eux-mêmes leur avis et le restituent au maître d'ouvrage. C'est toute la différence avec les focus groupes et les panels citoyens, formules dans lesquels les participent ne produisent pas de contribution écrite, le maître d'ouvrage bénéficiant de la médiation de l'animateur. Dans les ateliers citoyens, l'expression du groupe de citoyens auprès du maître d'ouvrage de l'opération s'effectue directement, par le biais de la remise d'un avis écrit. Ceci constitue une rupture essentielle avec les formes précédentes, en rendant les citoyens pleinement sujets de la démarche d'expression.

❖ Les conférences citoyennes

Dans le dispositif de la conférence citoyenne[3], la démarche ajoute à celle de l'atelier citoyen, lors du troisième week-end, une audition publique d'intervenants par le groupe de citoyens, et l'avis est également rendu en public. La démarche a donc des conséquences directes en termes de processus et non seulement en termes de contenu : elle vise un développement du débat dans la sphère publique.

A ces quatre types de groupes pourraient s'ajouter deux dispositifs particuliers, sur lesquels les expériences françaises sont quasi-inexistantes :

- le « sondage délibératif » : ce dispositif consiste à sélectionner un échantillon représentatif du public et à lui administrer un sondage pour connaître son opinion spontanée sur un sujet, puis à permettre à une partie représentative de cet échantillon de délibérer avec des intervenants sur le sujet pour renouveler le sondage à l'issue de ces échanges et voir si les opinions ont évolué ;
- le « town meeting » : le "21st Century Town Meeting®"[4]– que l'on pourrait traduire par "Forum communautaire du 21e siècle" – associe technologie et dialogue en face à face ou en petits groupes en vue de faire participer simultanément des milliers de personnes (jusqu'à 5.000 par réunion) à des débats sur des problèmes complexes de politique publique ; grâce à une combinaison de moyens technologiques (vote par boîtier électronique,

[2] parfois appelés « jurys de citoyens », terme qui peut susciter réactions et polémiques

[3] à partir de 1998, date de la première expérience française de cette méthode, fondée sur le modèle développé par le Danish Board of Technology, la terminologie « conférence de citoyens » a très vite été préférée à « conférence de consensus » qui est plutôt réservée aux dispositifs impliquant des experts ou des parties prenantes organisées

[4] "21st Century Town Meeting" est une marque déposée par AmericaSpeaks, organisation américaine sans but lucratif.

ordinateurs en réseau, projection sur grand écran, téléconférence…), il permet aux participants de prendre part à des discussions dans un cadre intime tout en contribuant à la réflexion collective d'un très grand groupe.

Enfin, on pourrait également mentionner dans cette présentation des différentes formes de groupes de participation citoyenne, les formes non physiques des forums internet. Ces forums sont plus souples dans leur organisation du fait de possibilités d'accès au débat non contraintes par les lieux ou les horaires ; elles sont en revanche moins compatibles avec la constitution de petits groupes constants de personnes s'engageant sur un délai et une production ; elles peuvent cependant également déboucher sur la production de textes, amendés progressivement par un travail collaboratif en ligne.

❖ Les critères de différenciation

Quatre critères différencient les formes physiques de participation citoyenne évoquées ci-dessus :

- le nombre de sessions successives,
- la réception de différents intervenants extérieurs,
- la rédaction d'un avis, par les citoyens,
- l'existence d'un dispositif intégré de communication avec l'extérieur.

Le tableau suivant positionne les quatre dispositifs évoqués au regard de ces critères :

	Focus groupe	Panel citoyen	Atelier citoyen	Conférence citoyenne
Nombre sessions		variable	2 à 4	3 à 4
Réception intervenants	non	variable	oui	oui
Rédaction d'un avis	non	non	oui	oui
Dispositif de communication	non	non	non	oui

L'exemple de l'atelier citoyen sur le radon

Contexte : le risque radon et la mortalité associée sont désormais scientifiquement connus et internationalement reconnus. Les conditions dans lesquels le risque survient (exposition forte et de long terme) et les mesures à prendre pour y remédier sont dans la plupart des cas relativement simples.

Déroulement : Un groupe de 15 citoyens, n'ayant aucune connaissance sur le sujet, a rencontré une douzaine d'experts du sujet. Durant deux sessions d'un jour et demi, ils ont recueilli des avis diversifiés. Lors d'une troisième session, le groupe s'est prononcé sur trois questions étroitement liées :

- Le radon : est-ce grave ? le groupe est amené à se situer entre deux positions extrêmes (il existe des risques beaucoup plus dangereux / le danger est connu et le risque est élevé)
- Faut-il mettre la pression pour agir ? selon la gravité perçue du risque, quelle stratégie faut-il adopter pour lutter contre ? (la sensibilisation et l'appropriation par les gens est efficace / seule la contrainte et la réglementation sont efficaces)
- Quel accompagnement et par qui ? Selon la dangerosité perçue et la stratégie souhaitée, il s'agissait de définir les modalités de mise en œuvre des solutions opérationnelles.

Résultats notables : La première partie du questionnement renvoie à un débat éthique, pour lequel la réponse scientifique est insuffisante, tandis que la réponse « citoyenne » est tout à fait pertinente. En effet, si le scientifique peut établir la mortalité liée à un risque, seul le citoyen peut avoir un point de vue sur la gravité de ce risque.

De plus, le modèle d'atelier citoyen est tout à fait pertinent pour poser ce type de débat, puisqu'il renvoie à des valeurs par principe controversées.

▪ Discussion

❖ L'articulation avec d'autres formes participatives

Les ouvertures envisageables pour de nouveaux groupes de citoyens impliquent de réfléchir à l'articulation de ces dispositifs avec les instances pérennes de participation. La particularité des groupes citoyens décrits ci-dessus est leur caractère ponctuel : ces groupes naissent pour un délai déterminé, avec un objectif bien précis. Il convient donc de prévoir l'articulation de leurs travaux avec ceux de commissions, comités, instances ayant davantage de pérennité et intégrant des citoyens organisés (associations, collectifs, groupes d'intérêt, …).

Il existe en particulier un intérêt spécifique à défricher une réflexion avec des groupes de citoyens non organisés, dans un délai limité, pour pouvoir alimenter ensuite des groupes plus formels, travaillant dans la durée, avec des citoyens engagés sur le moyen ou le long terme. Le Ministère de la Santé a procédé par

exemple de cette façon, en 2010, pour alimenter sa réflexion sur son programme de recherche.

❖ **L'articulation avec le débat public**

Une ouverture majeure envisageable pour exploiter au mieux un dispositif citoyen est celle de la communication. Celle-ci peut d'abord naturellement porter sur le résultat du groupe citoyen. Il s'agit donc de promouvoir le contenu de l'avis produit par le groupe, selon les modalités appropriées : diffusion sur le site de l'institution, conférence de presse, campagne de communication plus large, etc.

Mais cette communication ne peut passer sous silence le procédé par lequel l'avis a été obtenu. La démarche citoyenne constitue en effet un objet de communication mobilisateur, sur l'ensemble des acteurs du système : commanditaire, parties prenantes, grand public.

Il est important de noter que, dans les processus de conférences citoyennes qui sont porteurs par eux-mêmes d'une démarche de communication grand public, les effets liés à la communication sur le processus sont parfois presque plus forts que les effets liés au contenu.

La question se pose en effet de savoir ce qui constitue le cœur de l'apport d'une telle démarche. On ne peut parfois en effet s'empêcher de penser qu'en termes de contenu, un avis citoyen aurait pu être obtenu avec quelques focus groups et/ou des consultations d'experts.

Ce serait réduire la portée de la conférence à la seule dimension de l'avis citoyen. Il doit en fait être admis que la valeur ajoutée des conférences citoyennes, réside davantage dans la manière dont les conclusions sont atteintes et formulées, que dans leur contenu même. Le cœur du processus tient alors dans les séances d'auditions publiques des citoyens, dans les délibérations du panel et dans le fait même que le texte de l'avis soit porté par des citoyens ordinaires.

En utilisant les conclusions et recommandations formulées dans un langage simple et dans la transparence la plus totale par des citoyens ordinaires, l'approche gagne en effet en légitimité. La contribution la plus importante de l'implication de citoyens profanes ne réside peut-être pas tant dans la spécificité de son résultat, que dans la légitimité de son processus. A la limite, un même texte, porté par des élus, des techniciens ou des experts, n'aurait pas la même légitimité et le même effet d'entraînement que l'avis porté par les citoyens.

Dès lors, c'est dans l'amplification du processus citoyen que réside la clé de la réussite potentielle de la conférence citoyenne au niveau de la société tout entière. Confinée au niveau de 15 citoyens panélistes, la réflexion, pour pertinente qu'elle soit, n'a pas d'autre intérêt que le développement personnel de ces citoyens. Lorsque des mécanismes d'information et de communication adéquats sont capables de relayer cette réflexion du panel, pour la porter à l'échelle à laquelle se déploie le dispositif, on crée alors les conditions pour que le débat citoyen s'amplifie et que la décision des dirigeants s'appuie sur un échange de fond.

Cette amplification par la communication nécessite un effort important : elle doit en effet être conçue et préparée bien avant que la conférence citoyenne ait produit ses fruits. C'est cependant à ce prix que le maximum peut être tiré de la conférence.

L'exemple du Royaume-Uni : le Conseil Citoyen du NICE

Le Conseil Citoyen du National Institute for Health and Clinical Excellence[5] est un organe de consultation interne composé de citoyens représentatifs de la société britannique. Il est chargé d'émettre des avis dans le cadre de rapport remis au CA du NICE. Ces avis permettent d'orienter les décisions du NICE. Ils sont basés sur des choix de valeurs et de principes moraux et sociaux.

Le Conseil du Citoyen se compose de 30 citoyens représentatifs de la société. Ils se réunissent deux fois chaque année pendant 3 jours. Les conseillers ont un mandat d'une durée de 3 ans.

Il fournit des avis au NICE qui doivent refléter les visions des citoyens sur les différents défis que rencontre le NICE. Le Conseil des citoyens est chargé de s'assurer que les processus et les pensées du NICE sont conformes avec les vœux des citoyens. Le Conseil des citoyens a été créé pour veiller à ce que les vues de ceux qui financent le NHS - le public - sont incorporées dans le processus décisionnel.

En réunion, ils écoutent les différents points de vue puis exposent leurs conclusions dans un rapport remis au NICE. Les conseillers doivent surtout s'intéresser aux problématiques sociales et morales soulevées par les politiques publiques de santé. Les sujets traités par le conseil citoyen depuis sa création ont été par exemple :

- l'intervention publique en santé doit-elle être ciblée sur certaines populations particulièrement fragiles, ou favoriser l'ensemble de la population, au risque de creuser les écarts entre les différents groupes socio-économiques ?
- faut-il prendre en compte l'indicateur « années de vie ajustée par sa qualité » (QALY) et la gravité de la maladie dans les décisions en santé ?
- dans quelles circonstances est-il justifié de recommander d'utiliser certaines interventions uniquement dans le contexte de la recherche ?

En réponse aux rapports du Conseil du Citoyen, le Conseil d'Administration du NICE délivre une réponse officielle présentant une réaction aux recommandations ainsi que leurs actions à venir en réponse à ces dernières. Les recommandations du conseil et les conclusions sont incorporées dans un document nommé « Jugements des valeurs sociales » qui décrit les principes que le NICE et de ses organes consultatifs devraient utiliser lorsqu'ils prennent des décisions sur des questions d'efficacité clinique et de coûts des interventions.

[5] Le NICE est un organisme du National Health Service chargé de le conseiller dans ses choix stratégiques, d'établir des normes de qualité et de gérer une base de données permettant d'améliorer les services fournis aux citoyens à travers la prévention et le traitement des maladies.

- **Pour aller plus loin…**
  - Bourg Dominique, Boy Daniel, *Conférences de citoyens, mode d'emploi,* éditions Descartes et Compagnie, 2005.
  - Yves Sintomer, Du *savoir d'usage au métier de citoyen ?*, revue TERRITOIRES, octobre 2006.
  - Blondiaux Loic, *Le nouvel esprit de la démocratie : Actualité de la démocratie participative*, Paris, éditions Du Seuil, 2008.
  - Jacques Testart, *Le vélo, le mur et le citoyen*, Éditions Belin, 2006.